



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 18 lipca 2024 r.

Poz. 3499

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.142.2024.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 17 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr 22/III/24 Rady Miejskiej w Ciechanowcu z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ciechanowiec na lata 2024 – 2029 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ciechanowiec”.

UZASADNIENIE

W dniu 13 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Ciechanowcu podjęła uchwałę nr 22/III/24 w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ciechanowiec na lata 2024 - 2029 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ciechanowiec”, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 czerwca 2024 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 12 lipca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), dalej jako „ustawa”, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Natomiast, jak wynika z treści przepisu art. 21 ust. 2 ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności:

- 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
- 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- 3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
- 4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
- 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;

- 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- 7) wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne;
- 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:
 - a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
 - b) planowaną sprzedaż lokali.

Analiza przedmiotowego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Ciechanowiec na lata 2024-2029, dalej jako „program”, pozwala stwierdzić, iż nie zawiera on w swej treści kompletnej regulacji wszystkich spośród obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ustawy. Program ten nie określa bowiem wystarczająco precyzyjnie i kompleksowo prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy nie może zostać pominięty, bądź uregulowany w sposób niepełny w akcie prawa miejscowego, stanowionym na podstawie tego przepisu. Zgodnie z zasadą legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Z uwagi na to, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, mogła być ona podjęta wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, które określa też zasady i tryb wydawania tych aktów (art. 94 Konstytucji RP). Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 721 z późn. zm.), który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. A zatem naruszenie stanowi niepełne uregulowanie któregośkolwiek z niezbędnych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, ale również wykroczenie poza delegację ustawową, bądź uregulowanie przepisów uchwały odmiennie od zapisów ustawowych – tak jak w przypadku przedmiotowej uchwały.

W rozdziale 2 programu organ stanowiący, wbrew treści art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, pominał prognozę wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, opisując jedynie aktualny stan zasobu mieszkaniowego Gminy. Stwierdzić należy, że rozdział 2 programu nie zawiera elementu prognozowania, a więc przewidywanych zmian, bądź też przewidywanego braku takich zmian w okresie, na który sporządzony został program. Z normy wyrażonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy jednoznacznie wynika, że prognoza, o której mowa w tym przepisie, powinna zostać wykonana z podziałem na kolejne lata, czego Rada nie uczyniła. W związku z powyższym stwierdzić należy, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, czym istotnie naruszyła art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Należy również wskazać, że Rada Miejska w Ciechanowcu posługuje się w treści programu pojęciem „lokalu komunalnego” oraz „lokalu socjalnego”. Organ nadzoru zwraca uwagę, że nowelizacja przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (wejście w życie 21 kwietnia 2019 r.) wprowadziła do porządku prawnego pojęcie najmu socjalnego lokali mieszkalnych, jednocześnie ustawodawca zrezygnował z pojęcia „lokal socjalny” oraz z wymogu wydzielania tych lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. A zatem niewłaściwym jest wydzielanie „socjalnych lokali mieszkaniowych” w Tab. 2 Rozdziału 2. programu. Dodatkowo podkreślenia wymaga, że ustawa nie posługuje się także określeniem „lokal komunalny”.

W § 4 ust. 4 pkt 3 Programu Rada zdecydowała, że „w przypadku braku zainteresowania lokatorów wykupem mieszkań, przewiduje się możliwość zamian w celu sprzedaży. Zamiany dokonuje się po miesięcznym okresie poinformowania o takim zamiarze ze wskazaniem lokalu zamiennego. Koszty zamiany ponosi wynajmujący.” Natomiast zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy ustalenia zawarte w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, dotyczące planowanej sprzedaży lokali, mogą z zastrzeżeniem ust. 5, stanowić podstawę do wypowiedzania umów najmu z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu wypowiedzenia pod warunkiem jednoczesnego zaoferowania wynajęcia w tej samej miejscowości innego lokalu, spełniającego wymagania co najmniej takie same, jakie powinien spełniać lokal zamienny.

Ustawa dodatkowo stanowi, że wysokość czynszu i opłat w lokalu zamiennym musi uwzględniać stosunek powierzchni i wyposażenia lokalu zamiennego do lokalu zwalnianego. A zatem ustalenie przez Radę jednomiesięcznego okresu wypowiedzenia stanowi istotne naruszenie przepisu ustawy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności: 1) położenia budynku; 2) położenia lokalu w budynku; 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu; 4) ogólnego stanu technicznego budynku.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż zasady uwzględniania czynników mających wpływ na wysokość stawki bazowej czynszu określić musi organ stanowiący gminy w uchwale. Jednocześnie ustawa wskazuje w art. 7 ust. 1 czynniki, które powinny stanowić podstawę zastosowania podwyższenia i obniżenia czynszu. Czynniki wskazane w cytowanym przepisie są obligatoryjne i muszą być uwzględniane z mocy ustawy przez organ wykonawczy przy ustalaniu stawek czynszu. Natomiast Rada w Rozdziale 5 programu zamiast wskazać czynniki podwyższające i obniżające wartość stawki czynszu zamieściła dwie odrębne „tabelki pomocnicze”, które są nieczytelne, brak jest informacji w jaki sposób należy je zastosować i jak je odnosić względem siebie.

Kolejno, Rada Miejska w Ciechanowcu w załączniku nr 2 do nadzorowanej uchwały, dalej jako „zasady”, uregulowała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ciechanowiec.

Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu;
- 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;
- 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu;
- 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;
- 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;
- 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;
- 6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności;
- 6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.

W ocenie organu nadzoru również ta materia nie została uregulowana w sposób należyty.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że postanowienie:

- w § 2 ust. 1 zasad iż lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy mogą być oddane w najem osobom z niskim dochodem na członka rodziny lub zamieszkujących w warunkach kwalifikujących się do ich poprawy, następnie
- w § 6 ust. 1 pkt 2 iż wniosek o przyznanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinien zawierać oświadczenie o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu,

należy kwalifikować jako nieuprawnione przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy.

Zastosowanie w § 2 ust. 1 spójnika „lub” powoduje, że z zawartego tam zdania wynika iż wystarczy spełniać jeden ze wskazanych warunków, żeby móc uzyskać prawo do najmu lokalu z zasobu gminy. Organ

nadzoru wskazuje, że zgodnie z ustawą tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy). Jak wynika ze wskazanych przepisów, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i niskie dochody. Te dwa warunki powinny być spełnione łącznie. Przy czym w przypadku pierwszej przesłanki, nie chodzi o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy. Co więcej - omawiana ustawa nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego (vide: wyrok NSA z 29 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1126/11; wyrok NSA z 12 października 2022 r. sygn. akt III OSK 1530/21; wyrok NSA z 27 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1716/19). Zasady wynajmowania lokali powinny być stanowione w taki sposób, aby mieszkańcy gminy, którzy spełniają oba podstawowe kryteria przedmiotowe, tj. wysokość dochodu i warunki zamieszkiwania, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli takie same szanse w staraniach o uzyskanie lokalu.

Na marginesie należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 21b ust. 4 ustawy, na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Tak więc, to Burmistrz Ciechanowca, jako organ uprawniony do reprezentowania gminy w stosunkach cywilnoprawnych, ma możliwość - a nie obowiązek - żądania złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu, co ważne, nie chodzi tu o jakikolwiek lokal, lecz wyłącznie położony w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Rada Miejska nie jest natomiast uprawniona do nakładania na osoby ubiegające się o najem lokalu z gminnego zasobu obowiązku przedkładania takiego oświadczenia.

Dodatkowo organ nadzoru zaznacza, że „nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu” nie mieści się w kategorii „warunków zamieszkania”, a zatem również z tego powodu nie powinno być ujęte jako jeden z warunków zamieszkiwania, kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 2022 r., sygn. akt III OSK 1530/21 stwierdził, że: „nie można rozumieć "warunków zamieszkiwania", o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów inaczej niż jako warunków faktycznych zamieszkiwania (powierzchnia, wyposażenie, stan techniczny, ilość osób korzystających z lokalu itp.) a okoliczności prawne związane z lokalem do tych "warunków zamieszkiwania" nie należą” (por. także w wyroku NSA z dnia 29 września 2011 r., sygn. I OSK 1126/11).

Kolejno, Rada Miejska w § 4 ust. 1 zasad ujęła osoby, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony. Wśród tychże osób znalazły się m.in. osoby uprawnione do jego otrzymania na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 12 października 2022 r., sygn. akt III OSK 1530/21 stwierdził, że „artykuł 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 ustawy, który w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy ma charakter przepisu szczególnego wyłączającego stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. To Sąd w prawomocnym orzeczeniu eksmisyjnym oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie.” (por. także w wyroku NSA z 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10 i z 13 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 732/18). Przyznanie w przedmiotowej uchwale pierwszeństwa w wynajmowaniu lokali osobom, które na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu obowiązane są do opuszczenia i opróżnienia lokalu, wykracza poza upoważnienie ustawowe.

Rada Miejska w Ciechanowcu w rozdziale 6 zasad, zatytułowanym „Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej” nie zawarła regulacji dotyczących sposobu poddawania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali. Tym samym Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, czym istotnie naruszyła art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Należy w tym miejscu wskazać, że celem określenia sposobu poddania kontroli społecznej ww. kwestii jest zagwarantowanie możliwości faktycznego i niezależnego oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane wybory i decyzje. Dodatkowo należy wskazać, że kontrola społeczna musi mieć wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego. Dlatego też sędowanie przez Radę Miejską na Burmistrza (tj. organ rozpatrujący

wnioski i decydujący o przyznaniu lokalu) kompetencji do powoływania społecznej komisji mieszkaniowej (spośród pracowników gminnego ośrodka pomocy społecznej) powoduje, że nie będzie zapewniona gwarancja faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w sprawowaniu kontroli. Wskazana w ustawie Komisja ma bowiem sprawować kontrolę społeczną właśnie nad organem wykonawczym gminy (tu: Burmistrzem Ciechanowca) w zakresie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Biorąc zatem pod uwagę, że organ wykonawczy gminy decyduje w całości o jej składzie osobowym, nie można uznać, że stanowi to realną kontrolę społeczną, wskazaną w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Z racji kompetencji Burmistrza jako organu, który w tym konkretnym przypadku podejmuje decyzję o przydziale lokalu, takie regulacje uchwały budzą duże wątpliwości, chociażby z tej przyczyny, iż to właśnie komisja społeczna ma sprawować kontrolę nad organem wykonawczym w ww. zakresie.

Na podstawie treści przedmiotowej uchwały nie można jednoznacznie ustalić jak będzie wyglądał sposób poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

Za niezgodny z przepisami prawa organ nadzoru uznał także § 10 ust. 1 zasad, zgodnie z którym: „W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie mają przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.”. Tak sformułowany przepis stanowi naruszenie zasady hierarchii aktów prawnych, wyrażonej w art. 87 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Rada Miejska nie jest zatem uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy.

Jak już wyżej wskazano, omawiane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności analizowanej uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Kierownik Zespołu Radców Prawnych
Urszula Dunaj